

TÖRVÉNYI VÁLTOZÁSOK AZ OTKA MEGSZÜNÉSÉVEL: JOGSZABÁLYI ÖSSZEHOSONLÍTÁS¹

KÖRTVÉLYESI ZSOLT

Az Országgyűlés 2014. november 25-én elfogadta és december 5-én kihirdették a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló törvényt. Az új törvény bevallott célja a központosítás. Ez az újonnan létrejövő szervezet (NKFI Hivatal) belső működésére is kihat: az OTKA-ra jellemző bizottsági döntéshozatallal szemben az elnök személye válik meghatározóvá. Részen a központosítással függ össze az MTA szerepének csökkenése, illetve az elnök ellensúlyaként működő szakmai elemek, garanciák gyengülése a pályázati döntéshozatalban és általában a szervezet működésében. A korábbi, paritásos alapon (kormányzati és szakmai kinevezettekkel,

utóbbiak túlsúlyával) felálló OTKA Bizottság helyett az új szabályozás szerint a „támogatási döntést az NKFI Hivatal elnöke hozza meg”. Az elnököt a miniszterelnök az új törvény szerint úgy nevezi ki, hogy szakmai testület (korábban az MTA elnökének) személyi javaslata ezt nem előzi meg. Ugyanakkor a létrejövő hivatal elnöke véleményezési jogot kap az MTA-s kutatási forrásokkal kapcsolatos döntésekben. Az alábbi írás röviden összefoglalja, mi olvasható ki az új szabályozásból. A régi és az új törvényi háttérrel a szöveg alatti táblázat tételesen összehasonlítja, hivatkozva a vonatkozó törvényhelyekre.

Az új, 2014. évi LXXVI. törvény számos változást hoz, többek között 2015. január 1-jével megszűnteti az OTKA-t, melynek jogutódja a létrehozandó Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs (NKFI) Hivatal. Itt röviden áttekintjük, mi olvasható ki a jogszabályból a korábban az OTKA alá tartozó pályázatadás jövőjéről. Az elfogadás módját sokan kritizálták a tudományos és szélesebb közvélemény fórumain (aggodalmait fogalmazta meg többek között az MTA Elnöksége vagy az OTKA Műszaki és Természettudományi Kollégiuma),² erről itt nem ejtek szót.³ Szintén nem vizsgálom az új szabályozás innovációs támogatásokat érintő vetületét vagy azt, hogy milyen változással járhat, hogy az OTKA-s források az egy nagyságrenddel nagyobb összegeket mozgó innovációs területtel egyesülnek.

Az új törvény jelentős központosítást hajt végre: növeli az új hivatal elnökének jogköreit, és csökkenti az elnök ellensúlyaként működő szakmai elemeket a pályázati döntéshozatalban. A központosítás bevallott szándéka szerint az új hivatal a kutatás-fejlesztés és innováció elsődleges pénzelosztó helyévé válik, egyesítve az innovációs és az OTKA-s pályázatadás korábbi rendszerét. Amint látni fogjuk, az új szabályozás egy testület (OTKA Bizottság) helyett az elnökhöz telepít számos jogkört, és – tekintve, hogy a Bizottságba korábban az MTA javaslatára került be két bizottsági tag – ez az MTA szerepének csökkenésével is jár. Az elnököt (és a két alelnököt) korábban a miniszterelnök az MTA elnökének és az oktatásért felelős miniszternek a javaslatára nevezte ki három évre. Az új törvény szerint nincs ilyen javaslatvételi jog – az alelnököknél lép be új elemként magának az elnöknek a sze-

mélyi javaslata –, a hivatal elnökét a miniszterelnök nevezi ki öt évre, illetve mentheti fel. A hivatal önálló költségvetési fejezetben szerepel majd, ezzel szintén az MTA szerepe gyengül az OTKA-s rendszerhez képest, ahol az OTKA az MTA költségvetési fejezetében jelent meg.

Változás, hogy a hivatal kormányhivatalként működik, kormányzati szolgálati jogviszonyban dolgozó munkatársakkal, a korábbi közalkalmazotti jogviszony helyett. Ezzel tehát az új intézmény a kormány kutatás-fejlesztési hivatalává válik, a kormánystratégiát készíti elő és hajtja végre, egyrészt felügyelve a források felhasználását, másrészt biztosítva az „egységes gyakorlatot” a felügyeletben. Szintén érinti az Akadémiát, hogy a hivatal elnökének véleményét kötelező kikérni a kutatási, fejlesztési és innovációs források tervezésekor, rendelkezésre bocsátásakor, kezelésekor, felhasználásakor, valamint ellenőrzésekor, akár minisztériumi, akár MTA-s forrásokról van szó, és az elnök koordinál a miniszterek és az MTA eln-

1 ■ Az írás eredetileg az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének blogján jelent meg: <http://jog.tk.mta.hu/blog/2014/12/otka>.

2 ■ Lásd http://mta.hu/mta_hirei/uj-torveny-a-kutatasrol-a-fejlesztessel-es-az-innovacirol-135486/, <http://otka.hu/download?file=736cc8cb80739b4dd74e41f2f5a4b378.pdf>.

3 ■ Néhány reakció: az MTA elnökének nyilatkozatai: <http://mta.hu/sajtoszemle/az-uj-hivatal-ugyanugy-fog-mukodni-mint-az-otka-135374/>, <http://www.klubradio.hu/cikk.php?cid=180947&id=16>, http://mta.hu/mta_hirei/uj-torveny-a-kutatasrol-a-fejlesztessel-es-az-innovacirol-135486/; a Műszaki és Természettudományi Kollégium nyilatkozata: <http://otka.hu/download?file=736cc8cb80739b4dd74e41f2f5a4b378.pdf>; tudósítások: <http://mno.hu/gazdasag/tobb-juthat-kutatas-fejlesztesre-1256877>; MTI-hír az új hivatalról: http://hvg.hu/itthon/20141125_Egy_hivatal_

ke között a kutatási, fejlesztési és innovációs stratégia kialakításában.

Az új szabályozás központosítja a pályázati döntéshozatalt azzal, hogy a döntési jog minden esetben az elnökhöz kerül. A korábbi szabályozásban az elnöktől függetlenül létrejövő bizottság (részben az általa létrehozott tudományterületi kollégiumok, illetve az általuk irányított szakmai zsűriek révén) fontos szerepet játszott, a pályázatokról pedig végső soron maga a bizottság döntött. Az új törvény az elnök és a vezetésével működő hivatal számára biztosít döntési jogkört a pályázati ciklus teljes spektrumára: a pályázatok meghirdetésére, a támogatási döntésre és az értékelésre. A 97-es törvény nevesítette a külföldi szakértők részvételét a pályázati bírálatban (összhangban az európai jó gyakorlatokkal), ez a jelenlegi szabályozásból hiányzik. Az új szabályozás engedékenyebb a pályázati formát illetően: a korábbi garanciális előírást, amely a nyilvános pályázati rendszer kizárólagosságát fogalmazta meg, számos kivétellel gyengíti. Miközben a kutatási prioritások meghatározása korábban a bizottsághoz tartozott, most az elnök a kormány által jóváhagyott programstratégia alapján dönt a pályázatok kiírásáról. A kormányzati szerepet erősíti az is, hogy az NKFI Alap működését kormányrendelet határozza meg a jövőben.

Az intézményi háttérrel tekintve a most megszüntetett OTKA Bizottság az elnöktől függetlenül jött létre, az alelnökök megbízatása szintén független volt az elnöktől, és a bizottság titkos szavazással tett javaslatot a tudományterületi kollégiumok elnökeire és tagjaira. Az új rendszerben az elnöktől ily módon függetlenített döntéshozatal eltűnik, bizottság nincs, a szakterületi kollégiumokat és a szakértői csoportokat is a hivatal hozza létre, a pályázati döntéshozatalban javaslattevőként már ezek vesznek részt. A pályázatok odaítélésekor a bizottsági döntést egyébként is az elnök egyszemélyi döntési joga váltja fel. Az elnöknek a kinevezéssel kapcsolatos jogkörében eljárva egyedül a szakterületi kollégiumok létrehozásakor kell figyelembe vennie a „szakterület kutatóhelyeinek” javaslatait.

A főbb változásokat a törvényhelyek megadásával táblázat foglalja össze a 363. oldalon. Most kiemelésekkel idézem az új törvény pályázati döntéshozatalról szóló 25. §-át:

koordinálja_a_kutatasi_fejles; Riiba István: Elnöki rendszer, *HVG*, 2013. november 8., 20–21. old. http://hvg.hu/hetilap/201445_kutatasi_mamuthivatal_alakul_elnoki_rendszer_publicisztikai_irasok: Rakusz Lajos (volt Kutatási és Technológiai Innovációs Tanács elnöke): Merénylet a tudomány ellen. *Népszabadság*, 2014. november 6. <http://nol.hu/velemeny/merenylet-a-tudomany-ellen-1496737>; Sik Endre: Csak ezt ne! *Népszabadság*, 2014. november 6.; Váradi András: OTKA-sírató. *Élet és Irodalom*, 2014. november 7., http://www.es.hu/varadi_andras;otka-sirato;2014-11-07.html; Laki Mihály: OTKA-szövegek. Hogyan védi az MTA elnöke a tudományos alap kutatásokat? *Magyar Narancs*, 2014. november 27., 20–21. old.; Nagy László – Sarkadi Balázs – Tompa Péter – Váradi András (az Academia Europaea tagjai): Levél Pálkás József kormánybiztoshoz. *Élet és Irodalom*, 2014. december 5., 6. old. http://www.es.hu/level_palinkas_jozsef_kormanybiztoshoz;2014-12-03.html.

A kutatás-fejlesztési támogatások elosztásának menete az új törvény szerint

25. § (1) Az NKFI Alap terhére finanszírozott kutatás-fejlesztési **pályázati kiírásáról az NKFI Hivatal elnöke a kormány által jóváhagyott programstratégia alapján dönt**. A pályázati kiírást az NKFI Hivatal teszi közzé, a pályázatokat az NKFI Hivatalhoz kell benyújtani.

(2) A pályázatokat formailag az NKFI Hivatal, tartalmilag az NKFI **Hivatal által felkért szakterületi kollégiumok** (a továbbiakban: Kollégiumok) ellenőrzik. A Kollégiumok javaslata alapján az NKFI **Hivatal által megbízott szakértői csoportok** a pályázatokat a vonatkozó pályázati kiírás kiválasztási kritériumainak való megfelelés szempontjából egyenként értékelik és rangsorolják. A szakértői csoportok munkájuk során – a pályázati kiírásban meghatározottak szerint – **kikérhetik további anonim szakértők** véleményét. A Kollégiumok a szakértői csoportok pályázati értékelési eredményei és rangsorolása alapján tesznek javaslatot az NKFI Hivatal elnökének az egyes pályázatok támogatására.

(3) **A Kollégiumok elnökét és tagjait az NKFI Hivatal elnöke** határozott idejű megbízással **kéri fel** az adott szakterület kutatóhelyei javaslatainak figyelembevételével azzal, hogy alapkutatásokra vonatkozó pályázatok esetén csak tudományos fokozattal rendelkező személy kérhető fel a Kollégium tagjának. **A szakértői csoportok tagjait az NKFI Hivatal** az érintett Kollégiumok javaslatainak figyelembevételével határozott idejű megbízással **kéri fel**.

(4) **A Kollégiumok számát és tagjainak létszámát az NKFI Hivatal elnöke** normatív utasításban **állapítja meg**. A szakértői csoportok számát és összetételét úgy kell meghatározni, hogy a benyújtott pályázatok elfogulatlan, szakszerű és a pályázati kiírásban megadott határidőn belüli értékelése elvégezhető legyen.

(5) A Kollégiumok elnökei és tagjai, a szakértői csoportok tagjai és az anonim szakértők munkájukért díjazásban részesülhetnek. **A díjazás feltételeit és összegét az NKFI Hivatal normatív utasításban** állapítja meg.

(6) **A támogatási döntést az NKFI Hivatal elnöke hozza meg**. A nyertes pályázóval az NKFI Hivatal köt támogatási szerződést vagy ad ki támogatói okiratot.

(7) A kutatás-fejlesztési pályázatra vonatkozó beszámoló a (2) bekezdés szerint kell ellenőrizni.

A TÖRVÉNYI HÁTTÉR ÖSSZEHASONLÍTÁSA
1997. évi CXXXVI. (OTKA) törvény és a 2014. évi LXXVI. törvény⁴

	1997. évi CXXXVI. (OTKA) törvény az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokról	2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról
Pályázati forma	Források elosztása kizárólag nyilvános pályázati rendszerben, 1. § (2) bek.	Tv., korm. r. és korm. hat. eltérhet, egyébként pályázat, 2. § b) pont, 13. § (1) bek., ezenfelül lista a programstratégia alapján külön, az Alap terhére folyósítható támogatásokról, 13. § (2) bek.
Pályázatok meghirdetése	Bizottság javaslata alapján az elnök, 4. § (2) bek.	Alap terhére az elnök, a kormány programstratégiája alapján, 25. § (1) bek.
Prioritások meghatározása	Bizottság által meghatározott kiemelt tudományos kutatási irányok, 5. § (1) bek., 2. § (7) b) pont	Kormány által jóváhagyott programstratégia, 25. § (1) bek. Alap hosszú távú és éves részletes programstratégia kormányhatározatban, 12. § (2) bek.
Döntés a pályázatokról	Tudományterületi kollégiumokon belül működő zsűriek észrevételei alapján a kollégiumok javasolnak, és ez alapján dönt a bizottság, 5. § (1) bek.	Elnök által összehívott testület javaslatára az elnök dönt, 13. § (1) bek. Hivatal által felkért szakterületi kollégiumok és szakértői Csoportok, esetleg anonim szakértők bevonásával az elnök dönt, 25. § (2)–(4) bek.
Zsűri nemzetközisége	Külföldi elem nevesítve, 5. § (1) bek.	Nincs említés
Értékelés	Pályázati döntéshez hasonlóan, kollégiumok, zsűriek, bizottság, 5. § (1) bek.	Programértékelés „a támogató” és más, jogszabályban, szerződésben meghatározott személy által, 21. § (1) bek.
Státusz	Költségvetési szerv, közalkalmazotti jogviszony	Kormányhivatal, kormányzati szolgálati jogviszony, 6., 48–49. §§
Költségvetési hely	MTA fejezetén belül, elkülönítve	Külön fejezet, 7. § (1) bek.
A szervezet törvényi definiálása	Nincs kiemelt helyzet, kutatás és kutatási infrastruktúra támogatása mint cél, Preambulum, 1. § (2) bek.	Kutatás-fejlesztés és innováció elsődleges pénzelosztó helye, a források hatékony felhasználásnak öre, és „egységes joggyakorlaton alapuló felügyeletet” valósít meg, 4. § (2)–(3) bek.
Elnök kiemelt jogkörei		Miniszterek és MTA elnöke közötti koordináció a stratégia és eszközrendszer kidolgozásában, 5. § (1) bek. Véleményezési jogkör az MTA és a minisztériumok kutatási forrásait érintően is, 5. § (3) bek. Kutatás-fejlesztés, innováció nemzetközi kormányzati képviselője, 8. § (1) bek.
Elnök státusza	MTA elnök és oktatási miniszter javaslatára miniszterelnök nevezi ki 3 évre, két alelnöknél ugyanez, 2. § (2) bek.	Miniszterelnök nevezi ki 5 évre, ő is menti fel (elnök-helyettesek az elnök javaslata alapján), 8. § (2) bek.
Kormányzati együttműködés törvényi elemei		Együttműködés az illetékes miniszterrel, 10. § (6) bek. Számos együttműködési terület a külügyminiszterrel, 10. § (4) a–g) pontok Korm. r. az NKFI Alapról, 43. § (1) a) pont A kormány kutatás-fejlesztési és innovációs stratégiájának előkészítése és közreműködés a megvalósításban, 10. § (1) bek.
Elnöktől függetlenített elemek a döntéshozatalban	Bizottság, elnöktől jórészt függetlenített tagság, 2. § (3)–(4) bek.	Nincs, egyedül a szakterületi kollégiumok létrehozásakor kell figyelembe vennie a „szakterület kutatóhelyeinek” javaslatait

⁴ ■ Lásd http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700136.TV és

<http://magyarkozlony.hu/dokumentumok/6f78559b7d8a63e30b94d9b0bca9bd5172cbfee5/megtekintes>.